联合国 S/2019/817



安全理事会

Distr.: General
15 October 2019
Chinese
Original: English

阿卜耶伊局势

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告根据安全理事会第 2469(2019)号决议第 34 段的规定提交，其中安理会请秘书长向其报告联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)执行任务的进展，包括过渡战略，以便联阿安全部队最终撤出。报告所述期间为我提交上次报告(S/2019/319)的 2019 年 4 月 16 日起，至 10 月 15 日止。报告提供最新情况，包括政治动态、安全局势、作业环境、族群间动态、联阿安全部队重组方面的进展以及作出进一步修订的建议。报告还介绍我 2019 年 9 月 20 日关于联合边界核查与监测机制执行进展情况的信(S/2019/768)之后的情况。

二. 阿卜耶伊

政治动态

2. 在本报告所述期间，苏丹和南苏丹的政治动态影响联阿安全部队在阿卜耶伊地区的行动环境。在喀土穆，过渡军事委员会于 2019 年 4 月接管权力，使非洲联盟和平与安全理事会(和平与安全理事会)于 2019 年 6 月 6 日作出决定，暂停苏丹参与非洲联盟的所有活动，直至组建文官政府。随后，在非洲联盟和埃塞俄比亚的协助下，过渡军事委员会与自由与变革力量进行了谈判，并于 2019 年 8 月结束。9 月 5 日，过渡政府宣布成立。次日，和平与安全理事会决定在过渡政府于 9 月 8 日宣誓就职之前解除暂停苏丹参加非洲联盟所有活动的禁令。与此同时，在朱巴，进一步的拖延阻碍了《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的执行工作。

3. 尽管两国各自都在转型，但彼此之间的伙伴关系依然牢固。2019 年 8 月 17 日，南苏丹总统萨尔瓦·基尔出席了在喀土穆举行的政治和宪法宣言签署仪式，标志苏丹开始过渡统治。此外，为了支持苏丹的和平进程，基尔先生先生 9 月份在朱巴主持了喀土穆过渡政府与一些苏丹武装团体之间的会谈。与此同时，苏丹



19-17431 (C) 161019 161019



当局作为南苏丹和平进程的担保人，出面协助里克•马沙尔于 2019 年 9 月 9 日返回朱巴。苏丹总理阿卜杜拉•哈姆杜克也于 2019 年 9 月 12 日对朱巴进行了一次意义重大的访问，期间他与基尔先生讨论了加强边界和贸易等方面双边关系的途径。哈姆杜克先生表示，他希望恢复边界人民之间的关系，作为解决边界地区争端的第一步。两国之间的持续和解虽令人鼓舞，但要看到对阿卜耶伊地区局势会产生什么影响还为时过早。

4. 在这方面，各方在划界问题和解决阿卜耶伊最终地位的进程方面进展甚微。特别是，尽管联阿安全部队继续向各方倡导召开阿卜耶伊联合监督委员会会议，但 2011 年 6 月 20 日《协定》中设想的在阿卜耶伊地区建立联合机构一事依然存在挑战。联阿安全部队还呼吁及时恢复联合政治和安全机制会议，但由于和平与安全理事会暂停苏丹参与活动，非洲联盟高级别执行小组便无法行动。但联合政治和安全机制于 2019 年 10 月 2 日在朱巴开会。

5. 联阿安全部队领导人定期会晤在喀土穆和朱巴的官员们以及外交界成员，讨论与安全和平进程有关的事项，并讨论与充分执行《部队地位协定》有关的问题，包括与联阿安全部队和联合边界核查与监测机制在阿卜耶伊和非军事化边界安全区的行动自由有关的问题。联阿安全部队于 2019 年 4 月 23 日和 24 日、7 月 15 日和 16 日以及 9 月 1 日在喀土穆与政府官员包括外交部、国防部的代表和阿卜耶伊联合监督委员会苏丹共同主席举行会议，重申需要向联合国单派警察和建制警察部队发放签证，以便按照安全理事会第 2469(2019)号决议的规定部署警务人员。在喀土穆的官员们表示，关于拟议增加警察人数和部署 3 支建制警察部队的建议不符合 2011 年 6 月 20 日《协定》所述的各方初衷。当局继续坚持需要按照《协定》的规定，在阿卜耶伊建立联合机构，包括阿卜耶伊警察局。同样，在喀土穆的官员们在与联阿安全部队开会时始终坚持认为，安全理事会第 2445(2018)和 2469(2019)号决议授权任命一名文职副首长和扩大联阿安全部队文职部分可谓背离 2011 年 6 月 20 日《协定》的规定。该《协定》设想建立一个临时的着重安全方面的特派团。此外，联阿安全部队要求苏丹政府重新考虑其对联阿安全部队使用阿萨尼简易机场的立场，但迄今仍无定论。这继续削弱联阿安全部队的后勤能力，包括医疗后送和部队轮调，这种情况令人遗憾。

6. 在朱巴，联阿安全部队领导层于 2019 年 5 月 2 日和 3 日、7 月 17 日和 18 日以及 8 月 8 日会晤了包括外交部副部长在内的外交部官员、南苏丹阿卜耶伊联合监督委员会共同主席、阿卜耶伊档案负责人和国防部代表，包括国防部参谋长。联阿安全部队强调，需要执行 2011 年 6 月 20 日《协定》中关于在阿卜耶伊建立联合机构的所有内容，包括首先参加旨在建立阿卜耶伊警察局的联合综合规划工作。在朱巴的官员指出，最终解决阿卜耶伊问题是他们的首要优先事项，并指出，虽然建立联合机构在 2011 年或许是一个有益步骤，但这种决定的时机早已过去。在这方面，苏丹政府认为，在安全理事会第 2445(2018)和 2469(2019)号决议以及秘书长 2018 年 4 月 22 日向安理会提出的建议中，政府任命的阿卜耶伊行政当局和设在穆格莱德的米塞里亚行政当局已得到承认，因而优先于 2011 年 6 月 20 日《协定》。

7. 在喀土穆和朱巴，联阿安全部队领导层强调，双方需要在更高级别进行接触，以按照安全理事会第 2469(2019)号决议第 8 段的要求，就未决问题达成政治解决方案。安理会在该决议中除其他外，邀请非洲联盟高级别执行小组和我的非洲之角特使不迟于 2019 年 10 月 15 日向安理会通报关于执行小组 2012 年提出的提案和执行阿卜耶伊联合监督委员会所有决定的最新情况。2019 年 5 月 24 日在亚的斯亚贝巴与联合国非洲之角特使也讨论了这些事项，并于 2019 年 5 月 27 日与非盟高级别执行小组办公室主任进行了讨论。

冲突情况与安全局势

8. 本报告所述期间，如我在 2019 年 9 月 20 日的信(S/2019/768)中所述，阿卜耶伊的总体安全局势依然脆弱，族群间继续存在低程度的紧张局势，犯罪率上升，零星武装分子在该地区包括非军事化边界安全区活动。阿卜耶伊地区周边普遍存在贫困、失业、不安全情况，并缺乏正常运作的治理和法治机构，造成潜在动荡局势。据报共发生 18 起武装暴力事件，导致 10 人死亡，均为男子，包括 1 名联阿安全部队维和人员。其中 3 人的死亡与偷窃家畜有关，7 人是因为武装袭击。在本报告所述期间，据报发生 11 起枪击案件、3 起杀人案件、468 起盗窃案件、210 起严重袭击案件、2 起谋杀案件、2 起强奸案件和 13 起偷窃家畜案件，导致损失 1 537 头牲畜。联阿安全部队还没收共 18 件武器和 258 发子弹。尽管如此，联阿安全部队采取的安全措施使米塞里亚人在 2019 年 5 月至 9 月期间基本能经阿卜耶伊平安无事地反向迁徙。

9. 虽然联阿安全部队努力维护阿卜耶伊的无武器区地位，但其四周都是来自苏丹和南苏丹的武装团体。吸引这些武装团体前来阿卜耶伊的原因是那里缺乏行政结构和当地执法机制，加上该地区有经济活动，特别是阿米耶共同市场。这些团体通过阿卜耶伊东部和西部边缘没有联阿安全部队部署的走廊等处进入阿卜耶伊。

10. 在本报告所述期间，由于缺乏安全，约有 21 人(全是丁卡人)遭身份不明的武装男子绑架，其中包括 5 月 28 日在中区遭绑架的 4 名妇女，另有 9 名儿童和 8 名男子。2 名男子在发现时已死亡。施害者据信是米塞里亚人和努埃尔人。与此同时，2019 年 7 月 16 日在阿米耶共同市场被偷的属于米塞里亚人的 38 头牛已于 7 月 20 日在南苏丹 Chak-Chak 找到，并交还主人。2019 年 8 月 17 日，米塞里亚和努埃尔牛贩子报告在前往南区买牛途中遭不明男子袭击，导致 12 名牛贩子被杀，另有 1 人因枪伤于 2019 年 8 月 19 日身亡。幸存者说，袭击者是来自南苏丹的苏丹人民解放军成员。然而，联阿安全部队的调查显示，杀戮发生在南苏丹 Mayom，不在阿卜耶伊地区内。

11. 在本报告所述期间，没有发生族群间暴力事件。然而，6 月 21 日，在阿米耶共同市场发生了一起努埃尔族的族群内部战斗，造成 3 人受伤。2019 年 9 月 8 日，努埃尔族要求联阿安全部队承认他们是居住在该市场的族群之一，并要求联阿安全部队在影响市场的重大事件和问题上将该族群包括在内，并与其进行协商。虽然很难精确计算市场区的努埃尔人数量，但努埃尔人正在稳步增多。

12. 2019 年 6 月 28 日，不明身份的武装男子在中区 Gung Garang 向联阿安全部队巡逻队开枪，但没有造成人员伤亡。随后在 2019 年 7 月 16 日攻击阿米耶共同市场的事件中，怀疑来自南苏丹的一个武装团体在阿卜耶伊地区偷牛，在袭击中杀害 6 名平民，其中包括 1 名婴儿。撤退时，袭击者向联阿安全部队的一个观察哨开枪，打死、打伤维和人员各 1 人。2019 年 8 月 19 日，联阿安全部队在北区 Dari 市场巡逻时，遭到当地青年的袭击。这些青年试图强行劫持联阿安全部队的车辆、通信设备和枪支。当时联阿安全部队正试图逮捕 1 名嫌疑人，但他设法逃离了现场。在随后的交火中，1 名维和人员受伤，1 名米塞里亚人被打死。

13. 尽管发生了上述事件，但阿卜耶伊的不安全局势基本得到控制，主要是因为联阿安全部队建立了快速反应机制。定期巡逻继续确保该地区平民的安全和对他们的保护。为了避免今后发生 2019 年 7 月 16 日的那种袭击，联阿安全部队制定了一个计划，在从南部阿戈克到北部法鲁克的主道上设立检查站，并酌情在支线上设立，以进行搜索和扣押行动，进一步捍卫该地区的无武器地位，并为平民增加一层保护，使其免遭武装分子的伤害。然而，由于部队缩减和增加警务人员部署方面的延误，部队尚且无法部署到阿卜耶伊地区东部和西部，同时部队继续利用现有资源保障阿戈克-迪夫拉走廊沿线地区的安全。根据 2011 年 6 月 20 日的《协定》，联阿安全部队还力求恢复联合军事观察员委员会和联合军事观察员小组的构想，目的是使联阿安全部队能够与苏丹和南苏丹的国家监测员一起执行某些联合监测和核查任务。2013 年恩哥克-丁卡酋长被杀后，这两个构想已不复存在。

地雷行动处行动

14. 在本报告所述期间，地雷行动处各小组在阿卜耶伊地区发现 12 枚战争遗留爆炸物，随后在受控拆爆行动中销毁。该处还销毁了 17 支 AK-47 突击步枪、1 个火箭榴弹发射器和 432 发小武器弹药。地雷行动处评估，阿卜耶伊地区 22 609 平方米的土地没有爆炸物危险。此外，地雷行动处在该地区为 3 820 名男女成人和儿童上了 129 堂地雷风险教育课，并总共举办了 17 次宣讲战争遗留爆炸物的课，作为联阿安全部队上岗培训的一部分，提高了 350 名联阿安全部队人员(男 325 人、女 25 人)的认识。

15. 地雷行动处对联合边界核查与监测机制的运作依然必不可少。该处各小组评估了 1.36 公里的巡逻路线，认为不存在爆炸物危险。在行动过程中，发现过 1 枚战争遗留爆炸物。地雷行动处将该爆炸物交南苏丹警察随后处置。此外，该处部署的巡逻支助小组支持了 84 次地面监测任务。

法治问题

16. 在尚未设立阿卜耶伊警察局的情况下，联阿安全部队依然是对族群保护委员会就阿卜耶伊的法律和秩序事项进行辅导和培训的唯一实体。虽然族群保护委员会为非正式性质，而且苏丹不予承认，但这些委员会为及时提供犯罪事件和活动方面的信息作出了贡献，但依然缺乏后勤、行政和财政资源。

17. 在本报告所述期间，由于喀土穆当局不发签证，联合国警察部分的人数继续减少，限制了联阿安全部队面对犯罪活动增多作出应对的能力，特别是在阿米耶共同市场及其周围。此外还记录到公共秩序混乱的事件。米塞里亚族青年在艾米特共同市场举行了 2 次示威。第一次示威时，他们坚持忠于奥马尔•巴希尔政府的人离开市场。第二次示威时，他们要求米塞里亚族长老让他们更多地参与有关市场的决策进程。米塞里亚族青年还在迪夫拉举行了 2 次示威。一次对保护不力表示关切，另一次是 1 名米塞里亚人在达里市场遇害后表示不满。造成公共秩序混乱的还有在阿米耶共同市场、阿卜耶伊镇 Mul Mul 市场、阿戈克市场和迪夫拉 Dari 市场发生的 12 起火灾事件。另有 1 起纵火案，夺走了阿米耶共同市场 1 名厄立特里亚交易员的生命。联阿安全部队警察继续进行消防安全和防火方面的培训，将此作为缓解措施。

18. 由于南苏丹不愿参加为建立阿卜耶伊警察局拟定路线图战略文件的联合综合规划工作，联阿安全部队执行授权任务的工作依然复杂。迄今为止，联阿安全部队已发出 4 次邀请，只有苏丹对此积极回应。另一个令人关切的问题依然是，双方在处理阿卜耶伊地区被捕的罪犯方面缺乏具有约束力的法律协定。尽管 2016 年 11 月以来多次发出提醒，但双方仍需签署关于移交此类罪犯程序的谅解备忘录。

19. 联阿安全部队虽然没有专门的人权能力，但其社区联络处和警察继续就人权(包括国际标准)与社区接触，特别强调被拘留者的权利以及妇女和儿童等其他弱势群体的待遇。在这方面，联阿安全部队于 2019 年 8 月 1 日和 2 日与传统法院和两个族群的代表组织了一次讲习班，讨论与拘留有关的挑战，包括长期或任意拘留以及拘留设施质量差的问题。讲习班还着重确保妇女在司法方面的权利，以及基于社区的传统司法机制、南苏丹政府任命的行政当局和米塞里亚行政当局之间的合作。讲习班的讨论和结论再次确认，要解决法律和秩序问题，不能仅限于社区警务，还应包括对传统司法机制和其他有关机构提供相应支持。

司法和惩戒方面的挑战

20. 由于阿卜耶伊地区没有正常运作的地方司法当局(警察、检察官、法院和监狱)，司法是通过习惯法院等传统机制进行的，由传统领导人充当事实上的检察官、法官和仲裁员。联阿安全部队按照其任务规定，一直在支持这些传统机制，特别是由恩哥克-丁卡族和米塞里亚族代表组成的联合和平委员会，该委员会是一个族群对话论坛，履行立法和司法职能，旨在确保两族和平共处。联合和平委员会解决有关土地纠纷、偷窃家畜、移民和其他冲突驱动因素的申诉。联阿安全部队正在向适用当地习惯法并由当地社区领袖组成的传统法院提供有关国际司法标准(例如独立性和被告人权利)的基本知识。

21. 在惩戒方面，阿卜耶伊镇、阿米耶共同市场和阿戈克镇设有三个由社区运作的拘留设施。这些设施尽管将男牢与女牢分开，但一直人满为患，待审被拘留者与被传统司法当局判刑的人员之间没有隔离。总体拘留条件不当，达不到最低国际标准。联阿安全部队在其有限资源范围内定期监测这些设施，并就如何改善拘留条件和做法提供指导，但需要对拘留设施作出进一步改进，提供更多资源。为

了提高拘留设施的人权标准，联阿安全部队通过速效项目机制，开始在阿米耶共同市场修建一个硬墙拘留中心，并对阿卜耶伊族群保护委员会站点进行翻修。

地方和平努力

22. 在本报告所述期间，族群间对话继续进行，这是由于联阿安全部队协助恩哥克-丁卡族和米塞里亚族代表定期举行联合族群保护委员会会议。举行了大约 100 次定期和特别会议，商议谋杀、偷窃牲畜和支付血金的案件。在这些会议的推动下，交付了赔偿金，追回了被窃牲畜。为了避免阿卜耶伊其他地方发生的暴力行为引发族群间冲突，联合族群保护委员会在 2019 年 4 月 23 日事件(米塞里亚族青年对他们没有参与阿米耶共同市场管理表示不满)和 7 月 16 日武装袭击之后，两次暂时关闭了该市场。

23. 联阿安全部队继续促进对话，提高对其保护平民任务的认识和理解，并根据相关国际法律文书和国家法律，使传统法官了解公正审判概念。为此，联阿安全部队于 2019 年 5 月 27 日和 28 日在迪夫拉举办保护平民讲习班，两族代表(包括联合族群保护委员会成员)、妇女和青年代表以及传统法官出席了讲习班，讨论保护平民——包括妇女和儿童、人权、法治和传统司法等问题。

24. 上一个财政年度，联阿安全部队在阿卜耶伊地区启动了 11 个速效项目，并在吉尔阿德姆(戈克马查尔)启动了两个支持联合边界核查与监测机制的项目。这些项目侧重于基本生计、小型基础设施和加强法治，并为社区创造短期就业机会。由于苏丹政府延迟批准运输建筑材料，其中一些项目推迟完成。

妇女、和平与安全

25. 妇女在阿卜耶伊各级决策中、包括在社区一级解决冲突和行政机制中的代表性仍然不足。为了消除这些差距，联阿安全部队继续与包括当地社区领袖在内的传统领导人接触，让他们认识到妇女参与阿卜耶伊所有领域各级决策的重要性。宣传工作特别针对完全没有妇女参与的联合和平委员会的成员、由朱巴政府任命的阿卜耶伊行政当局以及阿卜耶伊北部的传统领导人。虽然在这方面没有取得重大进展，但当地领导人表示愿意支持采取举措，增强妇女权能以促进其参与。

26. 性别平等主流化活动继续主要侧重于加强妇女民间社会团体的能力，提高当地社区对妇女权利的认识，包括防止性暴力和性别暴力，以及针对传统和行政领导人开展宣传，以促进和保护妇女权利，包括她们对决策的参与。在联阿安全部队的努力推动下，联合和平委员会和族群保护委员会征聘了更多妇女，而且还建立了一个由米塞里亚族男性传统领导人组成的“传统领导人性别平等捍卫者网络”，倡导促进和保护妇女权利。迪夫拉的青年人也发起了类似的机制。

27. 针对米塞里亚族和恩哥克-丁卡族妇女和传统领导人开展了其他性别平等活动，侧重于提高对安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议及其后相关决议的认识。为此，与妇女领导人举行了各种专题讨论，并于 2019 年 5 月 13 日在托达赫和 5 月 14 日在迪夫拉举办了讲习班，提高了对妇女、和平与安全这一问题的认识，包括妇女在预防冲突中的作用。联阿安全部队还开发了两个工

具，以促进执行妇女、和平与安全方面的任务：一个是整个联阿安全部队监测和报告妇女、和平与安全方面各项指标的行动计划，另一个是性暴力和性别暴力监测和数据收集工具。在本报告所述期间，联阿安全部队记录了 5 起性暴力和性别暴力案件，涉及 6 名受害者，其中 3 名是未成年人。4 起案件涉及强奸，1 起涉及绑架，1 起涉及家庭暴力。

人道主义局势和恢复活动

28. 联合国各机构、基金和方案以及非政府组织继续向阿卜耶伊地区约 202 000 名有需要的弱势民众提供人道主义和恢复援助，其中包括 107 000 名恩哥克-丁卡族人、9 000 名来自南苏丹邻近各州的流离失所者、37 000 名米塞里亚族人、6 000 名其他南苏丹人(主要是努埃尔人)以及 2019 年 6 月和 7 月期间返回的 38 000 名米塞里亚族季节性移民和 5 000 名法拉塔族游牧民。

29. 2019 年 7 月下旬至 9 月期间，暴雨造成洪水泛滥，使阿卜耶伊南部、特别是阿戈克镇及周围地区约 30 000 人流离失所。道路、桥梁和公共设施被暴雨摧毁，农场遭到破坏。大多数因洪水而流离失所的人在路上用木杆搭建起临时住所，还有许多人住在小学里。联合国各机构、基金和方案通过非政府组织伙伴为 8 个受影响社区中的 4 个提供了优先需求，向包含 15 000 人的 2 800 个经核实的家庭分发了塑料布、炊具、毯子、蚊帐和蓝色回收袋等非粮食物品。由于道路条件恶劣，包括一些道路被水阻断，人道主义界在接触偏远地区的受害者方面遇到挑战。计划在 10 月第一周从阿戈克和阿卜耶伊步行出发，前往其余受影响社区，以评估当地的情况。

30. 尽管南苏丹面临后勤方面的挑战，但 97%的雨季粮食需求都预先存放在了阿卜耶伊南部和中部的 7 个仓库中。有 111 000 多名弱势民众受益于各种粮食援助活动，包括在阿卜耶伊中部和南部为流离失所者普遍分发粮食和为儿童提供学校餐食。继续努力支持社区生计活动，109 000 多头牲畜接受了各种免疫接种，19 000 多头牲畜得到了治疗，5 800 多户家庭受益。提供了基本动物卫生、鱼类处理和加工、养蜂和蜂蜜生产、家禽生产、收获后处理、果树苗圃培育、蔬菜生产和商业技能方面的培训。其他主要活动包括提供创业材料、牛奶生产设备、各种蔬菜种子和整套捕鱼工具。

31. 阿卜耶伊地区共有 17 个初级保健设施和 2 个二级保健设施继续运行。此外，在本报告所述期间，人道主义组织提供了常规免疫接种和保健支持，包括咨询和提供必需药品，惠及约 110 000 人。发病率最高的疾病是疟疾，平均每月有 3 500 名确诊患者。由于通行受限(主要由洪水造成)，向阿卜耶伊北部偏远地区的社区提供的移动保健服务有限。在阿卜耶伊地区开展营养筛查，为中度和急性营养不良患者提供支持，每月平均覆盖 10 500 名 5 岁以下儿童以及孕妇和哺乳期妇女。为所有设施的保健和营养服务提供了支持，为此开展提高认识和能力建设活动、对临床工作人员进行在职培训、在村庄一级为初级保健服务人员提供培训以及举办提高保健意识的课程，包括对 24 名卫生工作人员进行有关埃博拉病毒的培训。在鲁马梅尔、马卢阿尔阿勒和马丁阿丘恩的保健设施修建了 3 座砖墙厕所。

32. 新钻了 6 口手泵井和测井，修复了 8 口手泵井，在马里亚拉查克建造了一个新的水场，在阿米耶市场将一口测井升级为小型太阳能水场，并修复了 7 个水场，使 21 000 人受益。小规模的供水、环境卫生和个人卫生项目为阿卜耶伊地区的 900 户家庭和 4 000 名学童提供了支持。为了缓解该地区供水点缺乏自主权和管理不当的挑战，人道主义组织与社区协商，为所有水场确定了水管理委员会，并就供水系统、委员会成员的作用和责任、领导能力和冲突管理等问题提供了培训。正在制定计划，待所有水场的修复工作完成后，就水龙头和发电机的基本维护进行技术培训。

33. 食品换教育计划为阿卜耶伊南部和中部 34 所中小学的 23 000 多名学童提供餐食。继续在阿卜耶伊北部通过爱生学校为学童提供心理社会支持，并对学校进行设备升级。马卢阿尔阿勒、马吉邦、马比奥、尼埃尔和伦拜克小学的修复工作正在进行。这 5 所学校处于不同的阶段，但由于道路不通，无法进行实地监测和后续跟进。在一些地方，修复工作因暴雨和洪水而推迟。其他主要活动包括提供学校娱乐活动和个人心理社会支持以及进行家访。

三. 联合边界核查与监测机制

34. 正如我在 2019 年 9 月 20 日的信(S/2019/768)中所述，在执行第安全理事会 2465(2019)号决议所列基准方面所获进展甚微。这在很大程度上是因为双方正在经历过渡时期，过去几个月来无暇顾及边界相关问题。然而，如上所述，当前两国政府之间的和解局面为在解决所有悬而未决的边界问题方面取得突破开辟了前景，前提是两个过渡进程都保持正轨。

35. 这种缺乏进展的情况不应掩盖联阿安全部队、特别是联合边界核查与监测机制在两国边界沿线继续发挥稳定作用的重要性。开展监测活动，定期与当地利益攸关方联系，两国政府进行接触，这些工作对潜在破坏者起到了威慑作用，也是双方之间建立信任的措施。在这方面，联合边界核查与监测机制仍是一个不可或缺的工具，可用来执行联合政治和安全机制今后就边界问题作出的任何决定。

36. 值得注意的是，自我最近一次致信介绍机制任务执行进展情况以来，双方于 2019 年 10 月 2 日在朱巴举行了联合政治和安全机制会议，再次承诺将其所有部队撤出非军事化边界安全区，并促进建立过境走廊，请联阿安全部队支持监测这些决定的执行情况，并在定于 2019 年 10 月 13 日举行的联合政治和安全机制下一次会议上报告其执行情况。

四. 行政方面和对联阿安全部队的支助

37. 联阿安全部队是维和行动中位置最偏远的总部，所处环境极为艰难恶劣，面临严重的支助挑战。没有市政当局提供基本服务，也没有当地市场或供应商能够提供联阿安全部队所需的货物、服务或其他能力。此外，雨季的地形和天气条件构成了实际挑战，妨碍了部队执行任务的机动性。因此，基础设施、部队机动性和实际生活支助都是联阿安全部队提高执行任务能力的主要重点。

38. 为了执行联阿安全部队的性别均等战略，建立了一个机制，持续监测联阿安全部队所有构成部分的性别比例情况。截至 2019 年 9 月 30 日，联阿安全部队的妇女占总人数 10.6%，在文职部分占 18.4%，在军事部分占 10.1%，在警察部分占 28%。联阿安全部队定期接触所有空缺职位的妇女候选人，鼓励她们提出申请，并把所有合格妇女申请人都列入入围名单并进行面试。为了留住妇女工作人员，缜密解决生活条件、晋升机会、培训和福利方面的问题。

39. 截至 2019 年 9 月 25 日，联阿安全部队军事部分有 4 150 人(3 871 名部队人员、140 名军事观察员和 130 名参谋)。在本报告所述期间，联阿安全部队按照安全理事会第 2445(2018)号决议完成了将 655 名人员调回本国的工作，并完成了 611 名人员的轮调。根据安全理事会第 2469(2019)号决议，联阿安全部队计划到 2019 年 11 月裁减 295 名部队人员。就联合边界核查与监测机制而言，联阿安全部队军事部分有 582 人，其中包括 515 名男子和 73 名妇女(557 名部队人员、14 名军事观察员和 11 名参谋)。警察部分人员为 34 名警察(23 名男性和 11 名女性)，而警务人员核定总数为 640 人(148 名单派警察和 492 名建制警察部队人员)。部署率低的原因是未向警务人员发放签证。截至 2019 年 9 月 15 日，文职人员人数为 139 名国际工作人员、33 名联合国志愿人员和 76 名本国工作人员，而核定总人数为 161 名国际工作人员、33 名联合国志愿人员和 86 名本国工作人员。国际工作人员空缺率为 7.27%，本国工作人员空缺率为 10.8%。

40. 在本报告所述期间，苏丹政府为联阿安全部队人员发放了 108 份签证，还有 191 份签证尚未发放(国际工作人员 8 份、军事人员 8 份、警务人员 130 份、地雷行动处订约人 5 份、公务访客 12 份、其他订约人 28 份)。

41. 连级行动基地仍部署在法鲁克、迪夫拉、戈里和托达赫(北区)；多库拉/鲁马加克、努恩和阿卜耶伊(中区)；马里亚拉查克、阿索尼、班顿、塔贾雷和阿戈克(南区)。联阿安全部队还为联合边界核查与监测机制位于第 1 区(戈克马查尔)的第 11 队部(萨发哈)和第 12 队部(阿斯苏马亚)以及位于第 2 区(卡杜格利)的第 21 队部(蒂什温)和第 22 队部(阿米拉)提供支持。

42. 正在升级联阿安全部队所有营地的基础设施和环境设施。联阿安全部队新总部已经完工，正在计划搬进新的设施。为了解决路况不佳的问题，联阿安全部队正在聘请承包人提供工程服务，以操作其设备，增强军事工兵部队的能力，从而提高联阿安全部队改善通行状况和部队机动性的能力。

43. 联阿安全部队继续面临苏丹红土和燃料运送的短缺，导致其他基础设施工程暂停。两个主要道路翻修项目没有进展，因为苏丹政府尚未批准。这将继续危及向许多营地运送部队和补给的工作。

44. 执行了关于联阿安全部队机队裁减一架固定翼飞机以降低航空预算和提高成本效益的建议，对联阿安全部队的业务产生了不利影响。由于与联合国南苏丹特派团共用一架飞机，停飞率达到了 20%，严重妨碍了医疗后送、公务差旅和货物空运以及联阿安全部队对人员的休养和休假义务。由于苏丹最近发生骚乱，相

关航线上的需求大幅减少，联阿安全部队从喀土穆调来一架飞机，恢复了前往恩德培的固定翼飞机业务。

45. 在 2019 年 2 月和 5 月发生两起军用直升机事故以及联合国总部随后暂停其业务之后，联阿安全部队以商业合同的方式得到了两架直升机，填补了军用直升机留下的空白。然而，联阿安全部队仍然缺乏能力，无法在必要时利用军用直升机开展军事空中业务。

业绩文化

46. 联阿安全部队通过其制定的作为业绩管理制度一个部分的衡量标准和目标，跟踪和报告特派任务的执行情况。其目的是衡量和改进与部队移动、环境、基础设施发展和任务执行有关的成果。定期向联阿安全部队领导层、管理人员、相关最终用户和联合国总部报告结果。所使用的衡量标准是专门设计的，以便更好地为关于基础设施、环境问题和部队部署等方面的决策提供信息。

47. 除其他预定的检查外，联阿安全部队继续每季度对各单位进行考绩。在过去 12 个月内，共进行了 12 次考绩。

48. 一个主要障碍是建制部队无法在任务区进行武器试射，以确定武器是否继续有用，原因是传统领袖和社区领导人不让任务区内的土地用于此目的。联阿安全部队继续就这一问题与社区接触。一个关系到部队福利的经常性问题是缺乏互联网连接。这一问题现已得到解决，联阿安全部队为所有建制部队提供了互联网能力，这提高了部队人员的士气。

49. 所有单位都勤勉地履行职责，并遵守规则和条例以及现有标准作业程序和联合国政策的各项规定。在本报告所述期间，没有与性剥削和虐待以及其他形式的不当行为有关的问题。

联阿安全部队重组

50. 如上所述，当地局势的特点仍然是犯罪率很高，据报告武装团体的参与有所增加，这往往加剧了持续存在的社区间紧张局势。然而，虽然已根据安全理事会第 2445(2018)号决议降低了联阿安全部队人员的上限，但已授权的警察部队人数从 50 人增加到 640 人的目标尚未落实，使联阿安全部队在所有方面提供服务的能力出现真空。军警部分兵力的这种减少将尤其降低联阿安全部队在即将到来的旱季期间既保持对阿戈克-迪夫拉公路沿线主要热点的力量集中并同时在沿阿卜耶伊地区西部和东部迁移走廊一带部署足够的兵力。

51. 根据第安全理事会 2469(2019)号决议，于 2019 年 8 月/9 月开展了评估和军事和警察能力调研。总体目标是评估执行任务的进展情况，以及根据当前和预计的安全局势联阿安全部队完成任务的能力，以期更新关于联阿安全部队重组的建议，包括得以最终撤离的过渡战略。根据军事和警察调研结果，建议联阿安全部队更新其行动构想，改进其维持和平情报能力和保护平民的能力，并重新组合其各种使能因素，包括提高其夜间飞行资产机动性和工程能力，并加强其现有医疗

能力。还需要部署具备一系列技能和达到培训标准、从而足以适应新的行动构想的部队人员，并落实警察的部署，以应对法律和公共秩序问题。

52. 提出了两种方法供安全理事会审议。第一个备选方案来自安理会第 2445(2018)和 2469(2019)号决议的规定，而不考虑当地最近的安全和政治事态发展。首先，它涉及遣返 295 名部队人员，以完成第 2445(2018)号决议规定的兵力裁减，但在 2019 年 5 月终了时没未按计划进行。根据安理会第 2469(2019)号决议，部队人员将再减 295 人，使核定人数上限达到 3 550 人，同时将通过部署 3 支建制警察部队和 148 名警务人员，使警察人数增至 640 人。联合边界核查与监测机制的任务期限将至少延长六个月，以支持目前苏丹和南苏丹之间的政治势头可能带来的边界问题上的进展。第一批 295 名士兵的遣返工作已于 10 月开始，第二批最晚将于 11 月 15 日完成。

53. 第二个备选方案跟随过去六个月来的冲突和犯罪趋势以及上述苏丹和南苏丹之间的积极政治事态发展。鉴于在落实授权增加警察部队人员方面迄今遇到的困难，备选方案 2 为联阿安全部队提供足够的兵力，以完成其任务并在其全部责任领域利用适当的资源进行干预。根据联阿安全部队领导层和两个主要当事方的要求，备选方案 2 还给予联阿安全部队足够的时间来评估第 2445(2018)号决议规定的 655 名士兵裁减对其整体行动能力的影响，并调整其态势和能力，以适应军事和警察部分的调研所建议的新的行动构想。如果这一灵活做法得到安理会批准，就会涉及推迟执行安理会第 2469(2019)号决议关于再减 295 名部队人员的决定，直到 2020 年 5 月旱季结束。在将部队维持在核定军警人员上限之内的同时，将尽一切努力使双方认识到有必要迅速推动部署安理会第 2469(2019)号决议规定的核定增派警察部队，并以分阶段方式进行，最初至少在 2020 年 1 月终了前部署一支 140 名警察人员的建制警察部队，其余两支建制警察部队可在 2020 年 5 月终了前部署。与第一个备选方案一样，联合边界核查与监测机制将至少延长六个月，以支持在边界问题上可能取得的任何进展。

54. 为了使联阿安全部队有效地履行其所有方面的任务，上述军警部门的重组应与我在 2018 年 8 月 20 日的信(S/2018/778)中建议的加强联阿安全部队的文职能力同时进行。最近审查团评估了在联阿安全部队总部、联合边界核查与监测机制总部以及喀土穆、朱巴和亚的斯亚贝巴的各联络处部署政治事务干事的迫切需要。审查团还建议在联阿安全部队、各区和联合边界核查与监测机制总部增加民政干事，以改善与地方行政当局和社区的外联工作，并提高联阿安全部队的沟通和提高认识能力。最后，关于法治，它建议在社区联络处下设立一个小组，处理所有惩戒和司法方面的支助和执行工作。

五. 财务问题

55. 大会第 73/311 号决议和第 73/555 号决定批款 2.602 亿美元，用作联阿安全部队 2019 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间的维持费。截至 2019 年 10 月 1 日，联阿安全部队特别账户未缴摊款为 9 190 万美元。截至该日，所有维持和平

行动的未缴摊款共计 37.989 亿美元。按照季度付款时间表，部队费用已偿还至 4 月 30 日，特遣队所属装备费用已偿还至 3 月 31 日。

六. 意见和建议

56. 过去几周，喀土穆新当局及其朱巴对应当局采取了令人鼓舞的步骤，以改善其关系，并为苏丹和南苏丹之间的新势头铺平道路。我要赞扬两国领导人所作的努力，包括萨尔瓦•基尔先生于 2019 年 8 月 17 日访问喀土穆，出席标志着苏丹过渡统治开始的政治和宪法宣言的历史性签署仪式，以及随后苏丹新任总理阿卜杜拉•哈姆杜克于 2019 年 9 月 12 日访问朱巴。我特别感到鼓舞的是，他们决心加强双边关系，包括边界和贸易关系，而且哈姆杜克先生承诺恢复边界人民之间的关系，以此作为解决苏丹和南苏丹之间有争议的边界地区问题的第一步。我呼吁安全理事会抓住这一机会，在两国努力克服多年来的冲突和分裂之际，向它们提供支持。

57. 及时巩固最近几周取得的成果至关重要。因此，我敦促两国政府在非洲联盟高级别执行小组和我的新任非洲之角问题特使的支持下，竭尽全力地在今后几个月中在这些敏感问题上取得一些进展。在这方面，我欢迎最近于 10 月 2 日在朱巴召开联合政治和安全机制会议，会上苏丹和南苏丹再次承诺从非军事化边界安全区撤出其所有部队，并在联阿安全部队的支持下，推动在定于 10 月 13 日举行的该机制下一次会议之前，建立过境走廊。我敦促双方根据安全理事会第 2416(2018)号决议，寻求通过谈判来克服双方对于边界沿线有争议和有主权主张地区的分歧，包括考虑 2012 年商定的“软边界”概念，以便达成协议，最终划定共同边界。联阿安全部队继续致力于与非洲联盟边境方案技术小组合作，支持执行今后的任何标界协议，并促进社区和解和提高认识，并支持边界过境点的综合边界管理。

58. 尽管在划界问题上出现了长期拖延，但联合边界核查与监测机制仍然是调整两国关系的框架的重要组成部分。自安全理事会在 2012 年决定将支持该机制作为联阿安全部队任务的一部分以来，两军之间没有发生任何事件或对抗。在这方面，我鼓励安全理事会继续支持将联合边界核查机制作为联阿安全部队授权活动的一部分，同时加大压力，迫使双方取得进展。然而，正如我在 2019 年 9 月 20 日关于评估该机制基准进展情况的信(S/2019/768)中所强调，该机制作为监测和建立信任机制所发挥的重要作用，在任何情况下都不应取代双方通过继续对话解决边界标界问题和商定阿卜耶伊最后地位的义务。

59. 在目前的情况下，苏丹和南苏丹之间和解的影响尚未体现在和针对于阿卜耶伊地区，联阿安全部队的持续存在对于维持该部队自 2011 年部署以来所实现的稳定至关重要。事实上，最近的一些事件——包括 2019 年 7 月在阿米耶共同市场地区夺去一名埃塞俄比亚维和人员生命的事件——清楚表明，在两国政府之间在边境划界和最终地位等敏感问题上取得进展之前，阿卜耶伊地区将继续是一个动荡的环境，其特点是两国武装分子的存在，加上随机的犯罪活动。在这方面，我强调苏丹和南苏丹迫切需要克服它们在阿卜耶伊地区共同商定行政和法治机

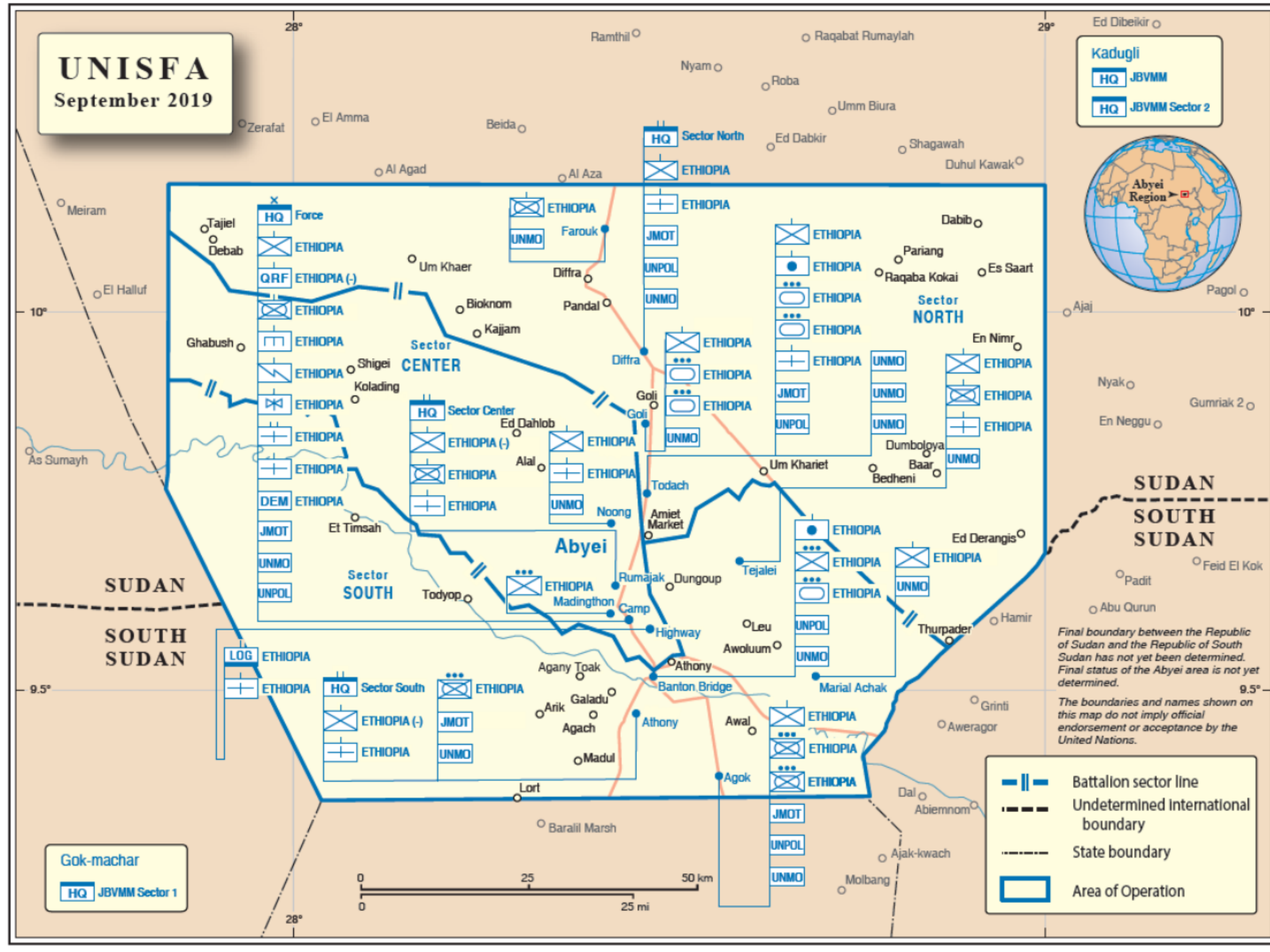
构设置方面的分歧。该地区治理机构的持续缺乏影响到所有社区的生活、安全和福祉。

60. 今后，我打算根据我 2018 年 8 月 20 日的信中建议以及安全理事会第 2445(2018)和 2469(2019)号决议中决定的调整，继续调整联阿安全部队的组合和态势，以适应当地新的政治现实和安全动态。考虑到各方最近为加快讨论未决问题所采取的步骤，我谨建议安理会积极考虑上文第 52 和 53 段提出的备选方案中的第二个。如果这个方案得到核准，将使联阿安全部队能够维持完成其安全相关授权任务所需的最低兵力，同时进行态势和行动构想的重新组合，并将为按照安理会有关决议的授权循序部署所需警务人员提供空间和时间。我谨建议将联阿安全部队的任务期限再延长六个月，延至 2020 年 5 月 15 日，同时执行本报告第 53 和 54 段所载建议。

61. 此外，如我在 2018 年 8 月 20 日的信中所提到，虽然由于 2011 年以来联阿安全部队与非洲联盟之间的分工使联阿安全部队大多专注于安全问题，而政治支助则由非洲联盟提供，但近年来，联阿安全部队越来越多地接触到这一进程的政治缺陷和各方政治意愿的不足，特别是在阿卜耶伊地区最需要的行政安排以及关于划界问题的讨论方面。因此，我将继续向各方强调，需要支持加强联阿安全部队的文职能力，特别是解决地方冲突、法治和保护方面的能力。还将特别注重加紧双方之间日常的政治调解活动和对话。在这方面，我将继续与双方，特别是喀土穆新当局接触，以期根据安全理事会第 2445(2018)号和第 2469(2019)号决议，确保其同意提名一名持联阿安全部队文职副首长，并部署适当的文职能力，以支持联阿安全部队的领导层。

62. 2018 年，我强调了和平与发展之间的重要联系，更具体地说，就是安全和政治推动与恢复和发展方案这两个方面可能对阿卜耶伊地区的稳定产生互为增强的影响。因此，我建议苏丹和南苏丹的国家工作队为两个社区制定专门方案。在这方面，我欢迎苏丹的和南苏丹的国家工作队提出的阿卜耶伊联合国联合方案倡议，该倡议着眼于阿卜耶伊地区的五个关键目标，即：加强当地机构能力/支持法治；促进社区建设和平和能力建设；改善获得基本社会服务的机会；促进和支持当地经济；促进性别平等，打击性暴力和性别暴力。我敦促捐助者支持这一值得称赞的倡议。

63. 最后，我谨表示感谢和赞赏代理首长兼部队指挥官梅哈里・祖德・加布雷马里亚姆少将和所有联阿安全部队人员，感谢他们经常在非常困难的条件下为维护和平与安全所作的不懈努力。我还赞扬我的非洲之角问题特使帕尔费・奥南加-安扬加、非洲联盟、包括非洲联盟高级别执行小组以及埃塞俄比亚政府积极参与支持阿卜耶伊地区的稳定。



Map No. 4467 Rev. 45 UNITED NATIONS
September 2019 (Colour)

Office of Information and Communications Technology
Geospatial Information Section